SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)
de 30 de noviembre de 2004 *

En el asunto T-168/02,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, anteriormente denominada Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, con domicilio social en Hamburgo (Alemania), representada por el Sr. S. Crosby, Solicitor,

parte demandante,

apoyada por

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H. Sevenster y S. Terstal, el Sr. N. Bel y la Sra. C. Wissels, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

por

Reino de Suecia, representado por el Sr. A. Kruse y la Sra. K. Wistrand, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y por

Reino de Dinamarca, representado inicialmente por el Sr. J. Bering Liisberg, posteriormente por el Sr. J. Molde, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. C. Docksey y P. Aalto, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agente, y por el Sr. M. Hoskins, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 26 de marzo de 2002 por la que se denegó a la demandante, con arreglo a lo dispuesto en

el artículo 4, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43), el acceso a determinados documentos relacionados con el cambio de categoría de un lugar protegido,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Quinta ampliada),

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas, J.D. Cooke y P. Mengozzi y la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Jueces;

Secretaria: Sra. D. Christensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de abril de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 255 CE establece:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los

documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.

[...]»

2 La Declaración nº 35 anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam (en lo sucesivo, «Declaración nº 35») señala lo siguiente:

«La Conferencia conviene en que los principios y condiciones contemplados en el apartado 1 del artículo [255] del Tratado [CE] permitirán a un Estado miembro solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo.»

3 El Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43; en lo sucesivo, «Reglamento»), define los principios, condiciones y límites del derecho de acceso a los documentos de estas instituciones al que se refiere el artículo 255 CE. Este Reglamento se aplica a partir del 3 de diciembre de 2001.

4 El artículo 2 del Reglamento dispone:

«1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.

[...]

3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.

[...]»

5 El artículo 3 del Reglamento prevé que:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

a) "documento", todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución;

b) "terceros", toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.»

6 El artículo 4 del Reglamento, que establece las excepciones al referido derecho de acceso, señala lo siguiente:

«1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

a) el interés público, por lo que respecta a:

— la seguridad pública,

— la defensa y los asuntos militares,

— las relaciones internacionales,

— la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

— los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

— los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

— el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

[...]

4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

[...]

7. Las excepciones, tal y como se hayan establecido en los apartados 1, 2 y 3 sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años. En el caso de los documentos cubiertos por las excepciones relativas a la intimidad o a los intereses comerciales, así como en el caso de los documentos sensibles, las excepciones podrán seguir aplicándose después de dicho período, si fuere necesario.»

7 El artículo 9 del Reglamento, relativo a la tramitación de los documentos sensibles, dispone:

«1. Se entenderá por "documento sensible" todo documento que tenga su origen en las instituciones o en sus agencias, en los Estados miembros, en los terceros países o en organizaciones internacionales, clasificado como "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL", en virtud de las normas vigentes en la institución en cuestión que protegen intereses esenciales de la Unión Europea o de uno o varios Estados miembros en los ámbitos a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 4, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares.

2. La tramitación de las solicitudes de acceso a documentos sensibles, de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 7 y 8, estará a cargo únicamente de las personas autorizadas a conocer el contenido de dichos documentos. Asimismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 11, estas personas determinarán las referencias a los documentos sensibles que podrán figurar en el registro público.

3. Los documentos sensibles se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor.

[...]»

Hechos que originaron el litigio

8 La demandante es una organización no gubernamental que opera en el ámbito de la preservación del bienestar de los animales y de la protección de la naturaleza.

9 El 19 de abril de 2000, la Comisión emitió un dictamen por el que autorizaba a la República Federal de Alemania a cambiar la categoría del Mühlenberger Loch (en lo sucesivo, «dictamen»), que era un lugar clasificado como zona protegida en virtud de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

10 Entre el 11 de mayo y el 7 de septiembre de 2001, la demandante intercambió una serie de escritos con la Comisión con el fin de obtener el acceso a determinados documentos relativos a un proyecto que afectaba al Mühlenberger Loch, consistente en la ampliación de la fábrica de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH y en la recuperación de una parte del estuario para la prolongación de una pista de aterrizaje (en lo sucesivo, «proyecto»). Dichos escritos se tramitaron con arreglo a las normas de acceso a los documentos establecidas en la Decisión 94/90/CECA, CE, Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (DO L 46, p. 58), vigente en aquella época.

11 En el curso de este intercambio de escritos, la Comisión dio traslado a la demandante de determinados documentos.

12 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2001, la demandante solicitó, con arreglo al Reglamento, el acceso a una serie de documentos adicionales. En el anexo III de dicho escrito, la demandante clasificó los documentos solicitados en tres categorías: la categoría «A», referida a una nota enviada por la Dirección General (DG) «Medio ambiente» al Servicio Jurídico de la Comisión el 12 de noviembre de 1999; la categoría «B», relativa a documentos originarios de las autoridades alemanas, y la categoría «C», que incluía documentos originarios de otros terceros.

13 Mediante fax de 24 de enero de 2002, el Sr. Verstrynge, Director General en funciones de la DG «Medio Ambiente» de la Comisión, indicó a la demandante que «la Comisión está obligada a obtener el consentimiento de las autoridades alemanas con carácter previo a la divulgación de cualquier documento que éstas le hayan enviado (véase el artículo 4, apartado 5, [del Reglamento]).»

14 El 29 de enero de 2002, la demandante contestó que no aceptaba esta interpretación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento. Subrayó que «las autoridades alemanas [podían] solicitar a la Comisión que no [divulgase] sin su consentimiento previo un documento originario de este Estado miembro» y que «la decisión definitiva acerca de la divulgación [incumbía] a la Comisión y [debía] estar basada en una de las excepciones (artículo 4), siempre que su divulgación no revista un interés público superior».

15 El 12 de febrero de 2002, la República Federal de Alemania solicitó a la Comisión que no divulgase la correspondencia entre dicho Estado y las autoridades municipales de Hamburgo, en relación con el Mühlenberger Loch y con el proyecto, ni los escritos del Canciller alemán. El 13 de febrero de 2002, la

demandante recibió un fax del Sr. Verstrynge, en el que le otorgaba acceso a los documentos incluidos en las categorías «A» y «C» (véase el apartado 12 *supra*). En ese mismo fax, el Sr. Verstrynge comunicaba a la demandante que no podía poner a su disposición los documentos incluidos en la categoría «B», originarios de las autoridades alemanas.

16 El 6 de marzo de 2002, la demandante formuló ante el Secretario General de la Comisión una solicitud confirmatoria, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento, con el fin de que éste reconsiderase la negativa a divulgar los documentos de la categoría «B». En particular, la demandante manifestó de nuevo su oposición a la interpretación que hacía la Comisión del artículo 4, apartado 5, del Reglamento.

17 Mediante escrito de 26 de marzo de 2002, el Secretario General de la Comisión comunicó a la demandante que confirmaba la decisión de no divulgar los documentos originarios de las autoridades alemanas (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de junio de 2002, la demandante interpuso el presente recurso.

19 Mediante sendos escritos registrados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia los días 9 de septiembre, 30 de septiembre y 2 de octubre de 2002, respectivamente, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino de Dinamarca solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que admitiera su intervención en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante.

20 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de octubre de 2002, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó al Tribunal de Primera Instancia que admitiera su intervención en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

21 Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de Primera Instancia de 15 de noviembre de 2002, oídas las partes principales, se admitieron las solicitudes de intervención.

22 Mediante escrito de 24 de septiembre de 2003, la demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia, al amparo del artículo 51, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, que atribuyese el asunto al Pleno o a la Gran Sala. La Comisión se opuso a dicha petición.

23 Mediante resolución de 10 de diciembre de 2003, oídas las partes coadyuvantes, el Tribunal de Primera Instancia atribuyó el asunto a la Sala Quinta ampliada.

24 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) decidió abrir la fase oral del procedimiento.

25 En la vista celebrada el 1 de abril de 2004 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

26 La demandante, apoyada por el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino de Dinamarca, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión controvertida.

— Condene en costas a la Comisión.

27 La Comisión, apoyada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, solicita al Tribunal de Primera Instancia de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

28 La demandante invoca dos motivos en apoyo del presente recurso. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 4 del Reglamento. El segundo motivo está basado en la infracción del artículo 253 CE.

29 La demandante alega, con carácter general, que en el presente asunto existe un claro interés público en que se divulguen los documentos elaborados por las autoridades

alemanas. El Mühlenberger Loch es una reserva natural de importancia internacional y sirve de refugio a determinadas especies vegetales y animales protegidas por el Derecho comunitario, dentro de la red Natura 2000, y por un convenio internacional. La demandante afirma que la Comisión aprobó una modificación efectiva de la protección de esta zona con el único objeto de autorizar la destrucción del Mühlenberger Loch para permitir la ampliación de una fábrica y la recuperación de una parte del estuario para la prolongación de una pista de aterrizaje. La citada parte señala que, aunque el dictamen que autoriza la destrucción del Mühlenberger Loch se consideró justificado por imperativos de interés público superior, los datos esenciales que sirvieron para fundamentar dicho dictamen deben mantenerse, según la Comisión y la República Federal de Alemania, en secreto.

30 La Comisión afirma que la documentación pertinente elaborada por sus propios servicios o recibida de terceros fue divulgada de forma muy amplia. Mantiene que el expediente del que se dio traslado a la demandante describe de forma muy detallada el contexto en el que se adoptó la decisión comunitaria sobre el asunto que da lugar al presente litigio. La citada institución subraya que este expediente contiene los escritos que la Comisión envió a las autoridades alemanas, incluso el enviado por el Presidente de la Comisión al Canciller alemán, y que lo único que se discute en el presente litigio es la divulgación de los documentos originarios del Estado miembro de que se trata, que no fue consentida por éste.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4 del Reglamento

Alegaciones de las partes

31 En primer lugar, la demandante, apoyada por los Gobiernos neerlandés, sueco y danés, alega que la afirmación del Secretario General de la Comisión, incluida en la decisión controvertida, según la cual el artículo 4, apartado 5, del Reglamento es

«vinculante» se basa en una interpretación errónea de esta disposición. La demandante admite que, con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, las autoridades alemanas pueden solicitar a la Comisión que no divulgue los escritos de dichas autoridades, pero estima que el término «solicitar» tiene un significado muy distinto del que la Comisión pretende asignarle.

32 La demandante afirma que una «solicitud es la acción o el hecho de pedir algo». Esto implica que la parte que presenta una solicitud espera una respuesta y que quien tiene que darla ejercita una cierta facultad de apreciación. La demandante añade que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento establece una excepción, que debe ser objeto de una interpretación necesariamente restrictiva, lo que excluye que el término «solicitar» pueda entenderse en el sentido de «ordenar».

33 Los Gobiernos neerlandés y danés alegan que no debe interpretarse que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento otorga al Estado miembro un «derecho de veto». El Gobierno sueco manifiesta que el Reglamento establece el principio de que la decisión sobre si un documento puede ser o no comunicado corresponde a su poseedor. Afirma también que una interpretación del artículo 4, apartado 5, del Reglamento que establezca una excepción a este principio, como la que propone la Comisión, debería desprenderse de forma expresa e inequívoca de su propio tenor literal.

34 Adicionalmente, la demandante alega que no se le comunicó que los documentos solicitados fuesen confidenciales. Arguye que, aunque el artículo 9, apartado 3, del Reglamento establece que, para la divulgación de documentos sensibles, es necesario el consentimiento de la autoridad emisora, no sucede lo mismo por lo que respecta a los documentos contemplados en el artículo 4, apartados 4 y 5, del Reglamento. Según el Gobierno neerlandés, si el legislador comunitario hubiese pretendido establecer en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento un derecho de veto a la divulgación de documentos no sensibles, habría redactado dicha disposición en términos similares a los del artículo 9, apartado 3, del Reglamento.

35 La demandante afirma que se incurre en un error manifiesto al considerar que los documentos solicitados en el caso de autos están sujetos a un procedimiento específico o a una *lex specialis,* por el hecho de que, conforme al Reglamento, se rijan por la normativa y prácticas administrativas nacionales. En este sentido, la demandante se opone al argumento según el cual los Estados miembros disfrutan de una «posición privilegiada» en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento. Según el Gobierno neerlandés, todos los documentos que obran en poder de las instituciones deben ser, en principio, accesibles al público. El citado Gobierno sostiene que una interpretación del artículo 4, apartado 5, que otorgue a los Estados miembros un derecho de veto limitaría en exceso el derecho de acceso a los documentos y no sería compatible con la finalidad del Reglamento.

36 En segundo lugar, la demandante alega que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento no puede interpretarse sin tener en cuenta el resto de disposiciones del Reglamento.

37 La citada parte señala que la solicitud de las autoridades alemanas de que no se divulguen los documentos cuya autoría les corresponde es consecuencia de la consulta a estas autoridades que realizó la Comisión el 5 de febrero de 2002. Según la demandante, el único fundamento jurídico posible para esta consulta es el artículo 4, apartado 4, del Reglamento, que obliga a la Comisión a consultar a los terceros «con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos».

38 La demandante afirma que la consulta tuvo necesariamente como finalidad la obtención de información de las autoridades alemanas para permitir que la Comisión estableciese si alguna de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 o 2, resultaba aplicable a los documentos elaborados por dichas autoridades. Subraya que del tenor literal del artículo 4, apartado 4, del Reglamento se desprende que dicha evaluación sólo incumbe a la institución que realiza la consulta. La parte consultada expresará su opinión sobre la aplicabilidad de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 o 2, del Reglamento, pero no puede, según la demandante, evaluar esta cuestión por cuenta de la Comisión.

39 La demandante señala que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento introduce en el mismo un procedimiento que permite a las autoridades alemanas comunicar a la Comisión, por medio de una solicitud de no divulgación, sus objeciones a la divulgación de los documentos de que se trate. Subraya que, en cualquier caso, la opinión de las autoridades alemanas no es el único factor que la Comisión debe tener en cuenta a la hora de efectuar su análisis y, posteriormente, decidir si divulga o no los documentos elaborados por estas autoridades. En este sentido, la demandante afirma que la Comisión puede estar vinculada por un principio, norma o limitación de orden superior, como sucede, por ejemplo, cuando la divulgación reviste un interés público esencial.

40 La demandante sostiene que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos de las instituciones sólo puede limitarse en los casos en los que la denegación esté basada en una de las excepciones taxativamente señaladas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento. Señala que, a efectos de su aplicación, estas excepciones deben ser interpretadas restrictiva y prudentemente, por tratarse de excepciones a un principio general de carácter fundamental [sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2000, Países Bajos y Van der Wal/Comisión, asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1, apartado 27, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de octubre de 1999, Bavarian Lager/Comisión, T-309/97, Rec. p. II-3217, apartado 39; de 10 de octubre de 2001, British American Tobacco International (Investments)/Comisión, T-111/00, Rec. p. II-2997, apartado 40, y de 11 de diciembre de 2001, Petrie y otros/Comisión, T-191/99, Rec. p. II-3677, apartado 66]. La demandante añade que estas excepciones deben ser interpretadas con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento, que establece que «en el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán». Cualquier otra interpretación sería contraria al tenor literal y a la economía del artículo 4 y del Reglamento en su conjunto. El artículo 4, apartado 5, del Reglamento no forma parte de la lista de excepciones al «derecho fundamental de acceso». Esta interpretación queda confirmada, según la demandante, por el hecho de que el artículo 4, apartado 7, del Reglamento se refiere únicamente a las excepciones establecidas en los apartados 1 a 3 del mismo artículo y al caso de los documentos sensibles.

41 La demandante alega que el otorgamiento a un Estado miembro de la facultad de conceder o no el derecho de acceso a los documentos, a pesar de no ser destinatario de la solicitud de acceso ni estar sujeto al Reglamento, es contrario al Derecho comunitario. Añade que sólo cabe interponer recurso contra el destinatario de una solicitud de acceso que haya denegado la divulgación del documento solicitado.

42 Según la demandante, la Comisión pretende aprovechar la decisión controvertida para volver a introducir por otra vía la «regla del autor». Al conocer los solicitantes que la Comisión no puede rechazar el «veto de un Estado miembro», se les obliga a solicitar el acceso directamente a los Estados miembros. En estas circunstancias, no hay un sistema uniforme, puesto que el acceso a los documentos de un Estado miembro que tengan interés a efectos del procedimiento de toma de decisiones a nivel comunitario diferirá en función del Estado miembro de que se trate. La demandante considera, a este respecto, que no puede aceptarse, como pretende la Comisión, la aplicación de las normas nacionales sobre transparencia a la solicitud de documentos a la que se refiere este asunto, puesto que ello conduciría a un resultado caótico, incoherente y absurdo.

43 La Comisión, apoyada por el Gobierno del Reino Unido, estima que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento crea un procedimiento específico, dentro de la normativa comunitaria sobre el acceso a los documentos de las instituciones, que regula la tramitación de las solicitudes de documentos originarios de un Estado miembro. Dicha institución señala que el acceso a estos documentos se rige por la normativa y prácticas nacionales, y que el legislador comunitario quiso tener en cuenta esta circunstancia a la hora de redactar el artículo 4, apartado 5, del Reglamento, a la luz, en especial, de lo previsto en la Declaración nº 35.

44 La Comisión interpreta que el artículo 4, apartado 4, del Reglamento contempla el «supuesto normal» de los documentos originarios de terceros, mientras que su apartado 5 establece la *«lex specialis»* que regula el caso concreto de los documentos «nacionales» originarios de los Estados miembros, cuyo acceso está sujeto a la normativa y a las prácticas nacionales sobre transparencia. Por lo que respecta a la alegación de la demandante según la cual la Comisión pretende volver a introducir la regla del autor (véase el apartado 42 *supra*), la citada institución indica que existen diferencias importantes entre la situación anterior a la aplicación del Reglamento y la posterior. La Comisión entiende que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento aplica las obligaciones previstas en el artículo 4, apartado 4, del mismo a una categoría bien delimitada de terceros privilegiados, que son los Estados miembros, en contraposición al resto de terceros, y que le autoriza a tramitar los documentos de los Estados miembros con arreglo al procedimiento que establece, en contraposición a la prohibición general de la tramitación de documentos de terceros que se aplicaba anteriormente.

45 La Comisión mantiene que el artículo 4, apartado 4, del Reglamento se aplica a las solicitudes relativas a documentos originarios de cualquier tercero y dispone, en esencia, que la institución sólo está obligada a consultar a los terceros de los que procede el documento cuando no se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar su divulgación.

46 La Comisión señala que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento no prevé, a diferencia del artículo 4, apartado 2, que se pondere el interés público. Afirma que esta disposición, al contrario de lo que sucede con el artículo 4, apartado 4, del Reglamento, no le impone la obligación de divulgar un documento en el caso de que no existan dudas sobre la aplicabilidad de las disposiciones del artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento. El artículo 4, apartado 5, del Reglamento no se limita a especificar que la Comisión debe consultar al Estado miembro, sino que reconoce expresamente el derecho del Estado miembro a solicitar que no se divulgue su documento sin su consentimiento. La Comisión alega que, una vez presentada dicha solicitud, el documento no puede ser divulgado.

47 En cuanto al argumento de la demandante, al que se ha hecho referencia en el apartado 34 *supra,* relativo al artículo 9, apartado 3, del Reglamento, la Comisión señala que la redacción de esta última disposición obedece a razones muy distintas de las que inspiraron la del artículo 4, apartado 5, del Reglamento. El artículo 9, apartado 3, del Reglamento dispone que los «documentos sensibles se incluirán en el registro o se divulgarán únicamente con el consentimiento del emisor». La Comisión sostiene que no es posible que el legislador redactase esta disposición sólo con el fin de exigir el consentimiento del emisor para la inclusión de los documentos en el registro y no para su divulgación. A este respecto, la Comisión señala que el concepto de «emisor» es más amplio que el de Estados miembros, y engloba las instituciones, sus agencias, los Estados miembros, los terceros países y las organizaciones internacionales. Subraya que no puede omitirse en esta lista una referencia a los Estados miembros.

48 La Comisión alega que el derecho que se otorga a un Estado miembro a no consentir que dicha institución divulgue un documento originario del mismo no está destinada a establecer una limitación al acceso a este tipo de documentos en términos absolutos, sino únicamente en relación con la aplicación de la normativa

comunitaria. Subraya que la finalidad de esta limitación es tener en cuenta el régimen al que está sometido el documento conforme a la normativa y prácticas nacionales y, de esta forma, evitar los conflictos entre el sistema comunitario y los distintos sistemas nacionales de acceso a los documentos. La Comisión se opone al argumento de la demandante según el cual la negativa a divulgar un documento «nacional» no puede ser objeto de ningún recurso (véase el apartado 41 *supra*). Destaca que el hecho de que no se le permita divulgar dicho documento no puede ser objeto de un recurso basado en el Derecho comunitario. Sostiene que, en caso contrario, un documento «nacional» podría ser objeto de una divulgación que fuese incompatible con la normativa y las prácticas nacionales sobre transparencia. La Comisión rechaza terminantemente las alegaciones de la demandante a las que se ha hecho referencia en el apartado 42 *supra* y estima que las diferencias que puedan producirse en el plano jurídico serán consecuencia de la aplicación del Derecho, nacional y comunitario, y no de la geografía o del «capricho» de un Estado miembro.

49 El Gobierno del Reino Unido estima que, si se admitiera la interpretación del Reglamento propuesta por la demandante, el artículo 4, apartado 5, del Reglamento no surtiría efecto alguno, puesto que quedaría totalmente subsumido en el procedimiento establecido en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento. A este respecto, mantiene que, en el supuesto de que el Derecho comunitario obligase a una institución comunitaria a no tener en cuenta la falta de consentimiento de un Estado miembro, el legislador comunitario tendría de hecho la facultad de cuestionar todas las disposiciones normativas nacionales que impiden la divulgación. El citado Gobierno señala que, a falta de normas que armonicen las normativas de los Estados miembros en materia de acceso a los documentos, lo anterior constituiría una vulneración del principio de subsidiariedad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

50 La demandante alega, en esencia que, aunque el Estado miembro del que procede un documento pueda solicitar a la institución que lo posea, con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, que no lo divulgue, no tiene sin embargo un derecho de veto a este respecto, ya que la decisión final corresponde a la institución.

51 Este argumento se basa en una interpretación errónea de las disposiciones del Reglamento y no puede admitirse.

52 En primer término, es preciso señalar que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, previsto en el artículo 2 del Reglamento, se refiere a todos los documentos que obren en poder del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (en lo sucesivo, «instituciones») [véase el artículo 1, letra a), del Reglamento], esto es, según su apartado 3, que hayan sido elaborados o recibidos por éstas y que estén en su posesión. De esta forma, puede ocurrir que las instituciones se vean instadas a comunicar documentos originarios de terceros, incluidos en particular los Estados miembros, conforme a la definición del concepto de tercero que figura en el artículo 3, letra b), del Reglamento.

53 A continuación, hay que recordar que, antes de la entrada en vigor del Reglamento, el acceso del público a los documentos de la Comisión estaba regulado por la Decisión 94/90. Su artículo 1 adoptaba formalmente el Código de conducta aprobado por el Consejo y la Comisión el 6 de diciembre de 1993, relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO 1993, L 340, p. 41; en lo sucesivo, «Código de conducta»), anexo a dicha Decisión. El Código de conducta establecía, bajo el título «Tramitación de las solicitudes iniciales», que «cuando el autor del documento que posea la Institución [fuese] una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra Institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud [debía] dirigirse directamente al mismo» (en lo sucesivo, «regla del autor»). Por lo tanto, con arreglo a la regla del autor, una institución no estaba facultada para divulgar los documentos originarios de una amplia categoría de terceros, que incluía entre otros a los Estados miembros, y el solicitante de acceso estaba obligado, en su caso, a dirigirse directamente al tercero en cuestión.

54 El Reglamento no recoge la regla del autor y confirma que, en principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público (decimoprimer considerando del Reglamento).

55 Por otra parte, en el caso de documentos originarios de terceros, el artículo 4, apartado 4, del Reglamento impone a las instituciones la obligación de consultar al tercero del que proceda el documento con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación del mismo. De lo que se sigue que las instituciones no estarán obligadas a consultar a dicho tercero cuando resulte evidente que se ha de permitir o denegar la divulgación del documento. En el resto de casos, las instituciones tienen que consultar al tercero en cuestión. En consecuencia, la consulta del tercero del que procede el documento constituye, en principio, una condición previa para establecer, en los casos de documentos originarios de terceros, si son de aplicación las excepciones al acceso previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento.

56 Además, como ha señalado acertadamente la demandante, la obligación que tiene la Comisión de consultar a los terceros con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento no afecta a su facultad de decisión sobre la aplicación de cualquiera de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento.

57 En cambio, del artículo 4, apartado 5, del Reglamento se desprende que los Estados miembros son objeto de un trato especial. En efecto, esta disposición confiere al Estado miembro la facultad de solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo documentos originarios de éste. Debe destacarse que el artículo 4, apartado 5, del Reglamento recoge lo previsto en la Declaración nº 35, según la cual la Conferencia conviene en que los principios y condiciones contemplados en el artículo 255 CE permitirán a un Estado miembro solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo. Esta facultad, conferida a los Estados miembros por el artículo 4, apartado 5, del Reglamento, se explica por el hecho de que el citado Reglamento no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos (véanse el decimoquinto considerando del Reglamento, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 2003, Messina/Comisión, T-76/02, Rec. p. II-3203, apartados 40 y 41).

58 El artículo 4, apartado 5, del Reglamento coloca a los Estados miembros en una situación diferente de la del resto de terceros, al establecer a este respecto una *lex*

specialis. Según esta disposición, el Estado miembro tiene la facultad de solicitar ante una institución la no divulgación de un documento originario del mismo, y en ese caso la institución está obligada a no divulgarlo sin su «consentimiento previo». Si la Comisión pudiese divulgar el documento a pesar de una solicitud expresa en sentido contrario del Estado miembro del que procede, esta obligación que se impone a la institución de obtener el consentimiento previo del Estado miembro, claramente establecida en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento, quedaría sin efectos. Por consiguiente, y al contrario de la interpretación que propone la demandante, una solicitud del Estado miembro con arreglo a esta disposición constituye un mandato a la institución para que no divulgue el documento en cuestión.

59 A este respecto, es preciso señalar que el Estado miembro no está obligado a motivar la solicitud que realice con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento y que, una vez presentada la misma, no corresponde a la institución analizar, en particular a la luz del interés público, si la no divulgación del documento en cuestión está justificada.

60 Cuando una solicitud de acceso se refiere a un documento originario de un Estado miembro y con el fin de garantizar que las disposiciones del artículo 4, apartado 5, del Reglamento sean interpretadas de conformidad con la Declaración nº 35 y de facilitar el acceso al documento de que se trate, al permitir al Estado miembro, en su caso, prestar su consentimiento a la divulgación del mismo, la institución debe consultar a dicho Estado. Si el Estado miembro, tras haber sido consultado, no presenta una solicitud con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, corresponderá entonces a la institución apreciar, con arreglo al artículo 4, apartado 4, del Reglamento, si el documento debe ser o no divulgado.

61 Es preciso señalar que, como sostiene acertadamente la Comisión, el acceso a un documento que haya sido objeto de una solicitud de un Estado miembro con arreglo al artículo 4, apartado 5, no está regulado por el Reglamento, sino por las disposiciones nacionales pertinentes del Estado miembro del que proceda, que no se han visto afectadas por la adopción del Reglamento. Por lo tanto, serán las

autoridades administrativas y judiciales nacionales las encargadas de apreciar, a la luz del Derecho nacional, si debe darse acceso a los documentos originarios de un Estado miembro y si la normativa nacional garantiza a los interesados el derecho de recurso.

62 En cuanto al argumento de la demandante al que se ha hecho referencia en el apartado 34 *supra,* basado en el tenor literal del artículo 9, apartado 3, del Reglamento, debe señalarse que el artículo 9 establece normas específicas para la tramitación de los documentos denominados «sensibles», que tengan su origen, en especial, en las instituciones, en los Estados miembros, en los países terceros o en organizaciones internacionales, en los ámbitos señalados en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares. El citado artículo señala, entre otras cosas, las personas que están facultadas para tramitar estos documentos y dispone que los documentos sensibles sólo se incluirán en el registro o se divulgarán con el consentimiento del emisor. Habida cuenta de la especificidad de la situación contemplada por este artículo, resulta evidente su falta de vinculación con el artículo 4, apartado 5, del Reglamento y el hecho de que su tenor literal no puede ser invocado válidamente a efectos de la interpretación del artículo 4, apartado 5.

63 En este caso, las partes reconocen que los documentos objeto del presente litigio constituyen documentos originarios de un Estado miembro en el sentido del artículo 4, apartado 5, del Reglamento. Del mismo modo, no se discute el hecho de que la República Federal de Alemania solicitó a la Comisión, el 12 de febrero de 2002, que no divulgase la correspondencia entre dicho Estado miembro y las autoridades municipales de Hamburgo en relación con el Mühlenberger Loch y con el proyecto, ni los escritos del Canciller alemán.

64 Por ello, debe concluirse que la Comisión no infringió el artículo 4 del Reglamento al adoptar la decisión controvertida como consecuencia de la solicitud de dicho Estado miembro con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la citada norma.

65 De lo anterior se deduce que el primer motivo es infundado.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 253 CE

Alegaciones de las partes

66 La demandante alega que la decisión controvertida reproduce en esencia la posición del Director General en funciones de la DG «Medio Ambiente», a saber, que las autoridades alemanas habían solicitado a la Comisión que no divulgase los documentos originarios de las mismas, sin explicar la motivación de dicha solicitud. La citada parte señala que desconoce si la decisión controvertida es conforme a Derecho o arbitraria y que no se le ha ofrecido la posibilidad de analizar su fundamento jurídico (sentencia Petrie y otros/Comisión, antes citada, apartado 77, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de octubre de 2000, JT's Corporation/Comisión, T-123/99, Rec. p. II-3269, apartado 63). La demandante afirma que sólo conoce que las autoridades alemanas presentaron una solicitud de no divulgación de los documentos en cuestión y que la Comisión la aceptó a ciegas.

67 La demandante sostiene que la decisión controvertida no se adoptó como consecuencia de una ponderación de su interés en obtener el acceso a los documentos con el interés de la Comisión en tratarlos como documentos confidenciales [sentencia British American Tobacco International (Investments)/ Comisión, antes citada, apartado 53]. A este respecto, señala que la Comisión conocía lo importante que eran para la demandante los documentos solicitados, pero que le denegó el acceso a los documentos elaborados por las autoridades alemanas sin establecer ninguna distinción entre ellos, clasificados en la solicitud inicial bajo siete títulos específicos. A este respecto, la demandante añade que la decisión controvertida no explica las razones por las que se le denegó el acceso parcial a dichos documentos previsto en el artículo 4, apartado 6, del Reglamento.

68 La Comisión subraya que la decisión controvertida indica claramente que dicha institución había consultado a las autoridades alemanas y que éstas le habían solicitado que no divulgase sus escritos. Por consiguiente, la Comisión alega que, con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, le era imposible divulgar esos escritos.

69 La demandada mantiene que, habida cuenta de lo expuesto en relación con el primer motivo, esta motivación era completa y contenía las razones de la denegación de acceso. Afirma que dicha motivación se corresponde con la postura adoptada por el Director General en funciones de la DG «Medio Ambiente» en su fax de 13 de febrero de 2002 (véase el apartado 15 *supra).*

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

70 Procede recordar que es jurisprudencia reiterada que la obligación de motivar una decisión individual tiene la finalidad de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está fundada o si, eventualmente, está afectada por algún vicio que permita impugnar su validez, y de permitir al órgano jurisdiccional comunitario el ejercicio de su control sobre la legalidad de la decisión. El alcance de esta obligación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93, T-231/94 a T-234/94, Rec. p. II-247, apartado 140; de 3 de febrero de 2000, CCRE/Comisión, asuntos acumulados T-46/98 y T-151/98, Rec. p. II-167, apartado 46, y de 14 de mayo de 2002, Associação Comercial de Aveiro/Comisión, T-80/00, Rec. p. II-2465, apartado 35).

71 En la decisión controvertida, la Comisión motivó su negativa a dar traslado de los documentos señalados por la demandante en su escrito de 6 de marzo de 2002 mediante una referencia a la solicitud de la República Federal de Alemania de que no se divulgasen y afirmando que, con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, no estaba facultada para divulgar un documento originario de un Estado miembro sin el consentimiento previo de dicho Estado. Destacó que la obligación de no divulgación impuesta por esta disposición no estaba sujeta a un criterio de interés público. Dicha motivación es suficientemente clara para que la demandante comprenda las razones por las que la Comisión no le dio traslado de los documentos de que se trata y el Tribunal de Primera Instancia controle la legalidad de la decisión controvertida.

72 Por otra parte, aunque las limitaciones impuestas en el caso de autos al acceso a los documentos originarios de la República Federal de Alemania no afectaban al deber de la Comisión de motivar suficientemente la decisión controvertida, dicha institución no estaba obligada a explicar a la demandante las razones por las que la República Federal de Alemania presentó una solicitud con arreglo al artículo 4, apartado 5, del Reglamento, dado que esta disposición no obliga a los Estados miembros a motivar dicha solicitud (véase el apartado 59 *supra).*

73 En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo.

74 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

75 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla a soportar, además de sus propias costas, las de la Comisión, conforme a lo solicitado por ésta.

76 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que han intervenido en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia, el Reino de Dinamarca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **La demandante soportará sus propias costas y las de la Comisión.**

3) **El Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia, el Reino de Dinamarca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de noviembre de 2004.

El Secretario

H. Jung

La Presidenta

P. Lindh